

# Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner<sup>1</sup>

Har politikernes præferencer betydning for den førte politik? Og modereres præferencernes betydning af den valgte administrative organisationsmodel? Spørgsmålet undersøges på baggrund af spørgeskema- og registerdata om kommunerne i 2007 og 2008. Artiklen viser, at politikernes udgiftspræferencer ikke har en effekt på ændringerne i kommunernes regnskabsmæssige resultater i kommuner, der anvender direktionsmodeller, men til gengæld en markant effekt i kommuner, der anvender forvaltningsmodeller. Resultaterne implicerer, at organiseringen af den administrative topledelse ikke er noget demokratisk neutralt valg men har konsekvenser for politikernes mulighed for at få indflydelse på den førte politik.

Talrige danske og internationale studier har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt politik har betydning for output. I en demokratisk optik er spørgsmålet oplagt vigtigt. For at det demokratiske valg mellem politiske kandidater skal være meningsfyldt, er det påkrævet, at der er holdningsmæssige forskelle mellem de opstillede kandidater i forhold til, hvilken politik der skal føres, og at disse holdninger eller præferencer også har betydning for den førte politik, såfremt kandidaterne bliver valgt. Hidtidige reviewstudier på området giver imidlertid ikke noget entydigt svar på spørgsmålet. Mens nogle studier finder, at politik har en ret klar betydning for enten output- eller outcomemål (se fx Blom-Hansen et al., 2006; Boyne, 1996), indikerer andre studier, at effekten af politikvariabler ikke er signifikant forskellig fra nul (se fx Imbeau et al., 2001).

En blandt flere mulige forklaringer på de ret forskellige fund kan være, at politikernes præferencer under nogle omstændigheder har bedre vilkår for at påvirke de politiske beslutninger end under andre.<sup>2</sup> Schmidts (1996) review af mere end 20 eksisterende studier og efterfølgende empiriske studie af partipolitiks betydning i OECD-landene viser således, at partipolitiks betydning i betydelig grad afhænger af, om der er tale om et konstitutionelt demokrati eller et flertalsdemokrati, idet oppositionen må antages at have betydelig bedre muligheder for indflydelse i konstitutionelle demokratier. Dermed slår det re-

gerende partis præferencer (målt ved partifarven) ikke nær så stærkt igennem i konstitutionelle demokratier som i flertalsdemokratier. Sondringen mellem konstitutionelle demokratier og flertalsdemokratier er således et eksempel på en institutionel variabel, som kan påvirke, i hvilken grad politikernes præferencer har betydning for den førte politik.

Mens der i litteraturen altså er opmærksomhed på betydningen af politiske institutionelle variabler, glimrer administrative institutionelle og organisatoriske variabler ved deres fravær. Dette til trods for at det i litteraturen om "bureaucratic politics" (Peters, 2001: 219ff) anerkendes, at embedsmandsværket kan spille en betydelig rolle (og nogle gange større end politikernes) i forhold til den faktisk førte politik, og at talrige organisations- og reformstudier viser, at valget af organisationsmodel kan have betydelige konsekvenser for fx kommunikation og adfærd internt i organisationer (Stevenson, 1990; Egeberg, 1999; Whitford, 2006). Dette skyldes, at modelvalget i høj grad også er et strukturelt definerende karakteristikum i forhold til centrale aktørers roller i organisationen og muligheder for at indhente relevant information. Følgelig undersøges i denne artikel, om sammenhængen mellem politikernes præferencer og den førte politik er betinget af den administrative organisering. For at kunne undersøge dette forskningsspørgsmål kræves empiriske data med sammenlignelige enheder og variation på de centrale uafhængige og betingende variabler (politikernes præferencer og den administrative ledelsesmodel). Mens der nok er variation på de centrale variabler på tværs af lande, kan det til gengæld diskuteres om de administrative organisationsmodeller er sammenlignelige. Analysen tager derfor i stedet udgangspunkt i data om de danske kommuners organisering og danske kommunalpolitikeres udgiftspræferencer i 2008. De danske kommuner udgør i metodisk henseende et godt udgangspunkt for analysen, fordi de udgør en form for politologisk laboratorium (Baldersheim og Rose, 2000) med mange sammenlignelige enheder og stor variation på de centrale uafhængige variabler. I en dansk sammenhæng er undersøgelsen desuden af særlig interesse, fordi de danske kommuner i de senere år i stigende grad har indført såkaldte direktionsmodeller, der, i hvert fald i formel henseende, på centrale punkter adskiller sig fra de traditionelle forvaltningsmodeller.

I næste afsnit uddybes argumentet om, at den formelle administrative organisering kan have betydning for, i hvilken grad politikernes præferencer har en effekt på den førte politik. Herefter gives en kort karakteristik af to administrative ledelsesmodeller i danske kommuner: direktionsmodellen og forvaltningsmodellen. I forlængelse heraf diskuteres, hvorfor der for disse ledelsesmodeller må forventes en forskellig effekt af politikernes præferencer på den førte politik. I artiklens fjerde afsnit diskuteres undersøgelsens design og

metode. Endelig følger en analyse og diskussion, inden artiklen afsluttes med en konklusion.

## Den administrative organiserings betydning for politikernes indflydelse

Artiklens forskningsspørgsmål handler om, hvorvidt politikernes præferencer i forskellig grad har betydning for den førte politik alt afhængig af, hvilken administrativ organisationsmodel der anvendes. Spørgsmålet handler således om, hvorvidt den formelle organisering har betydning for centrale aktørers indflydelse. I organisationslitteraturen argumenteres blandt andet for, at den formelle organisation kan have en sådan betydning, fordi de centrale aktørers roller samt deres relative muligheder for at forfølge deres præferencer i organisationen afhænger af det formelle organisatoriske setup.

Hvad angår aktørernes relative muligheder for at forfølge deres præferencer argumenterer Hammond (1986, 1996) for, at organisationsstrukturerne påvirker aktørernes relative muligheder for at fastsætte dagsordenen i organisationen. Under en simpel antagelse om, at dette er tilfældet, og at aktørerne i en given organisation har forskellige præferencer for output, viser han gennem en formel matematisk analyse, at forskellige organisationsstrukturer, som tildeler aktørerne forskellige grader af dagsordensfastsættende magt, kan have afgørende betydning for, hvilke beslutninger der træffes i organisationen. Overført på det konkrete forskningsspørgsmål betyder dette, at organiseringen af den administrative topledelse kan have betydning, såfremt nogle administrative organisationsformer giver embedsmændene (eller nogle af embedsmændene) systematisk bedre muligheder for at fastsætte dagsordenen i forhold til politikere end andre.

Præferencedivergens mellem politikere og embedsmænd er imidlertid ikke en nødvendig betingelse for, at de formelle administrative organisationsstrukturer påvirker politikernes præferenceopfyldelse. Organisationsstrukturen kan også forstås som et strukturelt karakteristikum, der fastlægger de enkelte aktørers roller. Såfremt aktørerne er loyale mod disse roller frem for deres præferencer, kan den formelle organisationsstruktur have en betydning, uanset om aktørerne har enslydende eller divergerende præferencer. Forventningen er altså, at aktørernes adfærd er knyttet til deres specifikke institutionelle positioner (Wildavsky, 1984: 160). I Wildavskys analyse af budgetprocesser opfattes rollerne som en naturlig følge af arbejdsdelingen mellem forskellige aktører i budgetprocessen. Aktørerne spiller hver især en af to hovedroller. De er enten udgiftsvogtere eller udgiftsadvokater, og disse roller er per definition knyttet til deres institutionelle position. Der er derfor også i offentlige organisationer en

klar forventning om, at de lever op til disse roller: "Administrative agencies act as advocates of increased expenditure, and central control organs function as guardians of the treasury. Each expects the other to do its job; agencies can advocate, knowing the center will impose limits, and the center can exert control, knowing that agencies will push expenditures as hard as they can" (Wildavsky, 1975: 7).

Følgelig har de formelle administrative organisationsstrukturer betydning i et rolleperspektiv, såfremt embedsmændenes muligheder for at påvirke politikerne varierer på tværs af organisationsstrukturer, og såfremt enten udgiftsvogtere eller udgiftsadvokater står stærkere i nogle organisationsstrukturer end i andre.

Dette vil i særdeleshed være tilfældet, hvis der for forskellige organisationsstrukturers vedkommende er forskel på den administrative ledelses roller. Dette skyldes, at interaktionen mellem politikere og embedsmænd fortrinsvis er et fænomen, som for embedsmændenes vedkommende er afgrænset til ledelsen (Aberbach et al., 1981; Derlien, 1987; Egeberg, 1999). Der fokuseres derfor på topledelsens roller i forskellige organisationsformer i det kommende.

## Organiseringen af den administrative topledelse i de danske kommuner

For at undersøge betydningen af den administrative organisering for politikerne præferenceopfyldelse tages udgangspunkt i empiriske data, som handler om organiseringen af den administrative ledelse i danske kommuner. Denne case er forbundet med to klare fordele i forhold til besvarelsen af forskningsspørgsmålet. For det første holdes den politiske organisering tilnærmelsesvis konstant, idet de undersøgte kommuner alle anvender udvalgsstyre eller varianter heraf. Dermed undgås et unødigt komplekst design, idet både politiske og administrative organisatoriske variabler alternativt skulle have været inddraget som moderatorer i analysen. For det andet kan der skelnes mellem to forskellige organisationsformer, som tildeler den administrative ledelse klart forskellige roller. Begge modeller findes i forskellige varianter. De to beskrevne organisationsformer har derfor karakter af idealtyper.

I den traditionelle forvaltningsmodel består den administrative ledelse af kommunaldirektøren og en række forvaltningschefer, som foruden at være en del af chefgruppen også er ansvarlige for den driftsmæssige og strategiske ledelse af hvert deres forvaltningsområde (Ejersbo et al., 1998; Hansen, 1997: 145; Nielsen, 1985). Desuden indebærer rollen som forvaltningschef typisk en tæt kontakt til det politiske fagudvalg, som træffer de politiske beslutninger på det pågældende forvaltningsområde. Forvaltningscheferne har derfor en dobbeltrolle, idet de både er administrativt ansvarlige for deres eget forvalt-

ningsområde og dermed kan opfattes som sektoradvokater, der har som opgave at sikre området den bedst mulige trivsel, og samtidig er medlemmer af den administrative topledelse.

Politologiske analyser, som har beskæftiget sig med forvaltningsmodellen, har vist, at den tætte kontakt mellem embedsmænd, som agerer som udgiftsadvokater, og politiske fagudvalg, som af elektorale hensyn også har en særlig interesse i de problemstillinger, der ligger indenfor deres jurisdiktionsområde, indebærer en risiko for, at aktørerne på hvert enkelt sektorområde tilgodeser sektorområdets interesser på bekostning af en generel koordination på tværs af sektorer (Nielsen, 1985: 110-112; Mouritzen, 1991; Lundtorp, 2001).

Hvor forvaltningsmodellen har fokus på, at medlemmerne af det administrative lederskab (på nær kommunaldirektøren) har en organisatorisk tilknytning til et kommunalt sektorområde, er hovedideen i direktionsmodellen at sikre helhed og koordination på tværs af de kommunale forvaltningsområder. Fagforvaltningschefer indgår derfor ikke i den øverste administrative ledelse. I stedet består denne af en række direktører uden dagligt driftsansvar for en forvaltning. (Christensen et al., 2007: 62, 122; Jespersen, 2008: 104f). For at fremstå som en helhed er direktionens indstillinger til politikerne udtryk for direktionens samlede holdning (se Bækgaard et al., 2009: 225 for et eksempel).

Serviceringen af fagudvalgene foretages i udgangspunktet også som udgangspunkt af direktionen. Eftersom direktionsmedlemmerne ikke har en organisatorisk tilknytning til en bestemt forvaltning, antages den administrative ledelse i højere grad at agere som udgiftsvogtere i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller. Under forudsætning af at den teoretiske forventning om, hvilken rolle den administrative ledelse spiller i henholdsvis forvaltningsmodellen og direktionsmodellen, stemmer overens med, hvilke roller ledelsen rent faktisk spiller, må det forventes, at udgiftsvæksten alt andet lige er mindre i kommuner, der anvender en direktionsmodel, end i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel.

Den administrative ledelses forskellige roller i henholdsvis forvaltningsmodellen og direktionsmodellen har imidlertid ikke blot potentiel betydning for output, men også for politikernes indflydelse på output. I både kommuner, som har en forvaltningsmodel, og kommuner, som har en direktionsmodel, gælder, at politikerne er afhængige af den information, som de får fra administrationen. Det må her forventes at have betydning for politikernes beslutninger, om informationen præsenteres som et samlet udspil fra direktionen som helhed eller blot som et udspil fra den enkelte fagforvaltning. Et udspil fra direktionen som helhed vil alt andet lige være stærkere end et udspil fra den enkelte fagforvaltning, og det vil derfor have en større sandsynlighed for at påvirke

politikernes beslutning. Dette skal ses i lyset af, at politikerne i stedet for at blive præsenteret for flere modstående og måske endda delvist konkurrerende forslag fra forskellige fagforvaltninger bliver præsenteret for et anderledes sammenhængende beslutningsoplæg fra administrationens side.

Hertil kommer, at information præsenteret af en direktion må antages at være forbundet med en højere grad af troværdighed for politikerne, fordi direktionen i hvert fald i formel henseende er uafhængig af sektorinteresser. Følgelig er forventningen, at politikerne har sværere ved at tilsidesætte administrations udspil i en kommune, der har en direktionsmodel, end i en kommune, der har en forvaltningsmodel. Som konsekvens heraf vil politikernes egne præferencer spille en mindre rolle for den førte politik i kommuner med direktionsmodellen end i kommuner med en forvaltningsmodel.

I forbindelse med undersøgelser af organisationsmodellers effekter på et givet output er en væsentlig overvejelse, om organisationsmodellerne er blevet indført netop med det formål for øje at løse de problemer, som der fokuseres på. Hvis dette er tilfældet, risikeres en fejlslutning, fordi kausaliteten mellem den uafhængige og den afhængige variabel ikke er entydig. Selvom et sådant endogenitetsproblem ikke fuldstændig kan udelukkes i den pågældende case, er det næppe noget stort problem. Mens der på den ene side kan argumenteres for, at direktionsmodellen mange steder er blevet indført for at begrænse udgiftsvæksten på sektorområderne og sikre en bedre koordination på tværs af disse, er der næppe nogle kommuner, som har indført en direktion med det formål at begrænse det politiske niveau's indflydelse på den førte politik.

Mere usikkert er det, om der i praksis er de store forskelle på direktions- og forvaltningsmodellen, som der lægges op til i beskrivelsen ovenfor. En konkret bekymring kan således være, at direktionsmodellerne i høj grad har en ceremoniel karakter (Meyer og Rowan, 1977) og mange steder er blevet indført, fordi kommunerne gerne vil fremstå som moderne organisationer, snarere end fordi man er parat til at foretage reelle organisatoriske forandringer. Hvis dette er tilfældet, er der måske ikke i praksis de store forskelle mellem rollefordelingen i kommuner med direktions- og forvaltningsmodeller, selvom kommunerne kalder deres administrative modeller noget forskelligt. For denne bekymring taler, at direktionsmodellen særligt i årene op til kommunalreformen fik betydelig støtte fra Kommunernes Landsforening, som gennem deres konsulentvirksomhed advokerede for modellens fortrin (Jespersen, 2008: 92-97). I det omfang dette faktisk er et problem, begrænser det muligheden for at finde signifikante forskelle mellem kommuner, der anvender forskellige administrative ledelsesmodeller.

## Data og operationaliseringer

I danske og internationale outputstudier undersøges politikernes præference-opfyldelse ved at analysere, om der er en sammenhæng mellem, hvilke partier der har regeringsmagten i den politiske forsamling, og output. I en dansk kommunalpolitisk sammenhæng er borgmesterens partifarve (se fx Pallesen, 2004), andelen af mandater i kommunalbestyrelsen, som repræsenterer arbejderpartier (Mouritzen, 1991) og forekomsten af partipolitiske højborgere (Pallesen, 2004) eksempler på politikvariabler, som er blevet anvendt med henblik på at forklare output. En fordel ved disse politikvariabler er, at de er umiddelbart tilgængelige i officielle datakilder såsom Danmarks Statistik og *Kommunalhåndbogen*. En anden fordel er, at det især i relation til højborgersvariablen og borgmesterfarven er entydigt, *hvilke* politikeres præferencer der antages at have betydning for output.

I forhold til formålet med denne artikel er der imidlertid også ulemper forbundet med standardmålene for politikernes præferencer. For det første er det ikke sikkert, at der er en snæver sammenhæng mellem politikernes partifarve og deres præferencer. En analyse fra 2011 af sammenhængen mellem parti-medlemskab og udgiftspræferencer blandt danske kommunalpolitikere viser, at udgiftspræferencerne på især store og saliente sektorområder (fx skoleområdet) generelt følger en traditionel højre-venstreskala, mens dette i mindre grad er tilfældet på mindre saliente områder (fx vejområdet) (Bækgaard, 2011: 322). For det andet hviler de traditionelle præferencemål på en antagelse om, at borgmesteren (eller alternativt borgmesterens parti) har magt til at gennemtrumfe sine beslutninger i byrådet. Denne antagelse er problematisk, fordi kommunalbestyrelsen i et udvalgsstyre som det danske er det øverste beslutningsorgan (Berg, 2004: 13), og fordi de fleste beslutninger i kommunalbestyrelsen som følge heraf træffes ved simpelt flertal.

For at råde bod på denne ulempe anvendes et mål, som mere direkte end standardmålene forsøger at indfange politikernes præferencer og desuden tager udgangspunkt i gennemsnitspræferencen i kommunalbestyrelsen som helhed. Præferencerne er målt ved hjælp af et elektronisk spørgeskema sendt til samtlige kommunalpolitikere i 94 ud af de 98 danske kommuner i februar/marts 2008.<sup>3</sup> 1348 skemaer blev besvaret, hvilket gav en svarprocent på 57. For yderligere oplysninger om den pågældende survey henvises til Bækgaard (2008). Respondenterne blev blandt andet spurgt om, hvorvidt de i 2008, sammenlignet med 2007, foretrak at bruge meget færre, færre, det samme, flere eller mange flere ressourcer på en række forskellige politikområder. Det samme spørgsmål er tidligere blevet anvendt til at måle politikeres præferencer i en række andre skandinaviske studier (Mouritzen, 1991; Sørensen, 1995; Serritz-



lew, 2003; Vabo, 2005; Jacobsen, 2006) men er ikke tidligere blevet brugt som forklarende variabel i outputstudier. For hver respondent blev udgiftspræferencerne afdækket på seks områder, nemlig skoleområdet, børnepasningsområdet, kultur- og fritidsområdet, ældreområdet, vejområdet og biblioteksområdet. Disse politikområder blev udvalgt, fordi der her kan foretages en klar definitiv afgrænsning af udgifterne i den kommunale kontoplan. Desuden udgør de seks politikområder en betydelig del af de danske kommuners opgaver, hvorfor det også i substantiel forstand giver mening at kigge på netop disse områder. For hver kommune udregnes et gennemsnit af politikernes præferencer. Dette gennemsnit anvendes herefter som mål for kommunalbestyrelsens præference.<sup>4</sup> Udregningen foretages på hvert af de seks politikområder, hvorfor det endelige datasæt består af 94 gange 6 observationer. Analyseenheden er altså politikområder i kommuner.

Den forklarende variabel (kommunalbestyrelsens præference) er således baseret på et spørgsmål om, hvad politikerne ønsker, ressourceforbruget skal være på hvert af de seks politikområder i 2008 sammenlignet med 2007. Den afhængige variabel bør derfor afspejle forskellen i ressourceforbrug på de to år. Målingen af politikernes præferencer er foretaget på et tidspunkt, hvor politikerne endnu ikke kendte det faktiske udgiftsniveau i 2007, idet der typisk først skabes klarhed over dette senere på året. Dette betyder, at budgettet i 2007 udgør politikernes referenceramme i forbindelse med det stillede spørgsmål. Derimod er kendskab til regnskabet 2008 ikke nødvendigt for at besvare spørgsmålet, da der er spurgt om, hvad politikerne foretrækker, udgifterne skal være i 2008 i forhold til 2007. Den afhængige variabel måles derfor som den procentvise forskel mellem det faktiske udgiftsniveau i 2008 og det budgetterede udgiftsniveau i 2007 på hvert af de seks politikområder. For en nærmere gennemgang af, hvordan udgifterne på hvert af de seks områder er blevet målt, henvises til appendikset. For at tage højde for, at udgiftsniveauer og -vækst kan variere på tværs af politikområder, inkluderes desuden en dummyvariabel for hvert område med undtagelse af ældreområdet, som anvendes som referencekategori.

Med hensyn til kommunernes administrative ledelsesmodel er den centrale sontring, om der i den administrative topledelse indgår personer med direkte dagligt driftsansvar for en forvaltningsenhed. Kommunaldirektørerne i de 94 kommuner blev anvendt som informanter i forhold til dette spørgsmål.<sup>5</sup> Kommuner, hvor ingen af personerne i chefgruppen/direktionen har dagligt driftsansvar for en eller flere administrative enheder, blev kodet som direktionsmodeller, mens de resterende kommuner er kodet som forvaltningsmodeller.



Foruden politikernes præferencer, den administrative ledelsesmodel og interaktionsleddet mellem disse inddrages også en række kontroller i analysen. Kontrollerne inddrages for at tage højde for, om effekten af politikernes præferencer enten er spuriøs eller indirekte. Meier og O'Toole (2006) påviser i en analyse af det texanske skolesystem, at effekten af politikernes præferencer forsvinder, når der kontrolleres for embedsmændenes præferencer. Der inddrages derfor i analysen en variabel for topembedsmændenes gennemsnitspræference, idet andre typer af embedsmænd må antages at have en væsentlig mindre sandsynlighed for at påvirke såvel politikernes præferencer som output. Denne gennemsnitspræference er målt på samme tidspunkt og med samme survey-spørgsmål som politikernes udgiftspræferencer. For embedsmandsgruppens vedkommende besvaredes spørgeskemaet af 501 respondenter svarende til en svarprocent på 59. En bivariat analyse af samvariationen mellem politikernes og embedsmændenes præferencer viser, at sammenhængen er positiv og signifikant med en Pearson's R på 0,43. Samvariationen betyder, at der potentielt kan opstå multikollinearitet i analyserne, hvorfor der er risiko for, at p-værdierne overvurderes, således at der ikke kan påvises signifikante sammenhænge mellem præferencemålene og den afhængige variabel. Argumenterne for at inddrage embedsmændenes præferencer i analysen vurderes dog at være så gode, at de alligevel medtages.

For det andet kontrolleres for kommunens økonomiske situation, idet der teoretisk kan argumenteres for, at den både kan være korreleret med politikernes præferencer og output (Boyne, 1985; Hansen, 2000: 134). Alt andet lige må det forventes, at udgiftsvæksten fra 2007 til 2008 på et givet politikområde er mindre, jo større udgifter der budgetteredes med i 2007. Tilsvarende må det forventes, at kommunernes velstand og udgiftsbehov i 2007 såvel som ændringerne i disse fra 2007 til 2008 er korreleret med både politikernes præferencer og output.

For det tredje inkluderes en række strukturelle og politiske karakteristika i analysen. Mindre kommuner er mere følsomme overfor uforudsete forandringer end større kommuner. Der kontrolleres derfor for kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse. Endvidere tages højde for sammenlægningerne af 66 af de danske kommuner i forbindelse med kommunalreformen i 2007, idet sammenlægningsprocesserne både kan have skabt usikkerhed hos politikerne omkring det foretrukne serviceniveau i den nye kommune og påvirket kommunernes økonomistyring på kort sigt. Endelig inddrages et mål for graden af politisk konkurrence. I kommuner med lav partipolitisk konkurrence må der antages at være større overensstemmelse mellem politikernes præferencer end i kommuner, hvor dette ikke er tilfældet. Dette må også antages at gøre

det lettere for kommunalbestyrelsen at arbejde sammen for at nå et fælles mål end i kommuner med en større grad af konkurrence. Endvidere kan politisk konkurrence også have en udgiftsdrivende effekt, idet en høj grad af konkurrence medfører, at politiske kompromiser er nødvendige. Graden af partipolitisk konkurrence måles ved antallet af effektive partier (Laakso og Taagepera, 1979). Tabel 1 indeholder deskriptiv statistik for de variabler, der indgår i analysen:

*Tabel 1: Deskriptiv statistik*

	N	Gennem- snit	Standard- afvigelse	Minimum	Maksimum
Ændring i udgifter på policyområdet (pct.)	564	1,27	12,48	-68,04	60,02
Gennemsnitspræference i kommunalbestyrelsen (på policyområde)	564	3,34	0,35	2,18	4,4
Organisationsmodel (direktionsmodel = 1; forvaltningsmodel = 0)	564	0,16	0,37	0	1
Budgetstørrelse i 2007 pr. indbygger på policyområdet (i 1000 kr.)	558	3,77	3,12	0,26	13,71
Indbyggertal (i 1000)	558	4,57	2,27	0,21	11,41
Sammenlagt kommune	564	0,69	0,46	0	1
De effektive antal partier	564	3,37	0,68	1,92	5,65
Udgiftsbehov (i 1000 kr.)	564	4,51	0,32	3,82	5,44
Velstand (i 10.000 kr.)	564	19,55	1,91	16,97	28,48
Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008 (pct.)	564	7,09	0,90	5,08	9,83
Ændring i velstand fra 2007 til 2008 (pct.)	564	3,34	6,09	-12,00	22,32
Gennemsnitlig topembedsmandspræference (på policyområde)	530	3,08	0,49	1	4,5

En første forudsætning for at undersøge, om politikernes præferencer har betydning for output, og om effekten er betinget af, hvilken administrativ ledelsesmodel der anvendes, er, at der er variation på både den forklarende og den

betingende variabel. For kommunalbestyrelsens præferencer er dette, som det fremgår af tabel 1, i høj grad tilfældet, idet gennemsnitspræferencen på et givet policyområde varierer mellem 2,12 og 4,4 med en standardafvigelse på 0,35 svarende til knap 9 pct. af den samlede skala fra 1-5. For den betingende variabels vedkommende er variationen noget mindre, idet blot 15 af de 94 kommuner i 2008 havde indført en direktionsmodel af den type, hvor ingen af direktionsmedlemmerne er dagligt driftsansvarlige for et eller flere sektorområder.

## Analyse

Analysen foretages som en række OLS-regressioner. Eftersom datasættet består af observationer på policyområder, som er indlejret i kommuner, således at der indgår seks observationer fra hver kommune i analysen, er observationerne ikke uafhængige. For at tage højde for dette anvendes klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau. Resultaterne af analysen fremgår af tabel 2:

I model 1 undersøges, om politikernes præferencer har betydning for ændringen i output. Analysen viser, at politikernes præferencer har signifikant og positiv betydning for ændringer i kommunernes udgifter. I model 2 gentages analysen, idet der dog også inddrages en kontrolvariabel for topembedsmændenes udgiftspræference. Selv når denne variabel inddrages, forbliver effekten af politikernes præferencer signifikant på et 5-procentsniveau. Effekten er også substantielt signifikant, idet en stigning på en standardafvigelse i politikernes præferencer er forbundet med en stigning på 2 pct. i udgifterne svarende til ca. en sjettedel af en standardafvigelse. I både model 1 og 2 er den direkte effekt af variabelen *Organisationsmodel* negativ. Gennemsnitligt er væksten i output altså mindre i de kommuner, som anvender en direktionsmodel, men effekten er insignifikant, hvorfor der ikke er belæg for at konkludere, at den administrative organisering har en direkte effekt på væksten i de kommunale udgifter.

I model 3 testes forventningen om, at politikernes præferencer har mindre betydning i de kommuner, der anvender en direktionsmodel, end i kommuner, der anvender en forvaltningsmodel. Forventningen testes ved hjælp af et interaktionsled mellem kommunalbestyrelsens udgiftspræference og variabelen *organisationsmodel*. Forventningen finder støtte, idet interaktionsleddet mellem kommunalbestyrelsens præferencer er statistisk signifikant og negativt, hvilket kan fortolkes således, at en stigning i kommunalpolitikernes præferencer i mindre grad afstedkommer positive udgiftsforandringer i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller. Fortolkes interaktionsleddet i sammenhæng med hovedeffekten af politikernes præferencer, ses det således, at en stigning i præferencerne på en enhed på skalaen fra 1-5 medfører en stigning på 6,5 pct. i kommuner med en forvaltningsmodel,

*Tabel 2: Sammenhængen mellem præferencer, administrativ organisationsmodel og udgiftsændringer*

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Sammenlægningskommune	0,780 (1,243)	0,394 (1,311)	0,241 (1,294)	0,241 (1,654)	-0,287 (2,050)
Budget pr. indbygger (2007) (i 1000 kr.)	-2,298** (0,408)	-2,398** (0,472)	-2,454** (0,471)	-2,454** (0,494)	-2,612** (0,644)
Indbyggertal (i 10.000)	-0,610** (0,200)	-0,620** (0,213)	-0,650** (0,217)	-0,650** (0,261)	0,653* (0,289)
Antal effektive partier	0,512 (0,638)	0,432 (0,708)	0,427 (0,709)	0,427 (0,747)	0,748 (1,006)
Ændring i udgiftsbehovet (pct.)	-0,303 (0,491)	-0,274 (0,514)	-0,300 (0,514)	-0,300 (0,559)	-0,088 (0,611)
Ændring i velstand (pct.)	0,100 (0,077)	0,093 (0,087)	0,095 (0,086)	0,095 (0,120)	-0,049 (0,087)
Velstand (2007) (i 10.000 kr.)	0,744+ (0,454)	0,748 (0,469)	0,744 (0,472)	0,744 (0,746)	0,033 (0,522)
Udgiftsbehov (2007) (i 1000 kr.)	-0,677** (0,193)	-0,646** (0,206)	-0,650** (0,205)	-0,650* (0,257)	-0,608* (0,258)
Organisationsmodel (direktionsmodel = 1)	-1,415 (1,120)	-1,320 (1,170)	17,997** (8,004)	17,997* (9,149)	17,222* (8,712)
Kommunalbestyrelsens gennemsnitlige udgiftspræference	5,973** (1,961)	5,581* (2,162)	6,470** (2,230)	6,470** (2,008)	8,098** (2,738)
Topembedsmændenes gennemsnitlige udgiftspræference		0,111 (0,959)	0,073 (0,953)	0,073 (0,960)	0,209 (1,279)
Organisationsmodel * kommunal- bestyrelsens udgiftspræference			-5,784* (2,345)	-5,784* (2,668)	-5,632* (2,591)
Konstant	22,865* (10,101)	24,241* (10,387)	22,570* (10,509)	22,570 (14,641)	27,984+ (15,998)
N	558	530	530	530	384
R <sup>2</sup>	0,228	0,225	0,228	0,228	0,256

Note: Klyngekorrigerede standardfejl i parenteser (dog jaknife standardfejl i model 4). Dummyvariable for politikområderne er udeladt i præsentationen.

Signifikansniveauer: \*\* p < 0,01; \* p < 0,05; + p < 0,10.

mens en tilsvarende stigning blot medfører en ændring på 0,7 pct. i kommuner med en direktionsmodel. Yderligere analyser viser, at effekten af politikernes præferencer er statistisk signifikant på et 1-procents niveau i kommuner med en forvaltningsmodel, mens den omvendt er insignifikant i kommuner med en direktionsmodel.

I model 4 og 5 tjekkes robustheden af analyseresultaterne. I model 4 anvendes jackknife standardfejl til at undersøge, i hvilken grad outliers påvirker resultaterne. I model 5 tages i betragtning, at præferencemålene er baseret på et ret forskelligt antal svar på tværs af kommuner. Der er derfor risiko for, at præferencemålet i særligt de kommuner, hvor kun få respondenter har besvaret skemaet, ikke er et validt udtryk for kommunalbestyrelsens samlede præference. Model 5 er en reduceret version af model 3, hvor der kun inkluderes observationer, som er baseret på mindst tre politiker- og tre embedsmandssvar. Resultaterne i begge robusthedsanalyser svarer til resultaterne i model 3.

## Konklusion

Indenfor statskundskab og offentlig forvaltning tillægges organiseringen af den administrative ledelse betydning. Alligevel har forskningen ikke meget at sige om, hvilke implikationer forskelle i den formelle administrative organisering har for politiske processer og output (Egeberg, 1999: 155). I denne artikel er spørgsmålet blevet undersøgt med fokus på, om organiseringen af den administrative topledelse i de danske kommuner har betydning for, i hvilken grad politikerne får deres præferencer opfyldt. Resultaterne viser, at der er en forholdsvis stærk sammenhæng mellem politikernes præferencer og output i de kommuner, som anvender en forvaltningsmodel, mens sammenhængen er ikke-eksisterende i de kommuner, som anvender en direktionsmodel. En mulig fortolkning af dette fund er, at politikerne har sværere ved at tilsidesætte administrationens udspil i kommuner med en direktionsmodel, end det er tilfældet i kommuner med en forvaltningsmodel, fordi den administrative ledelse i højere grad kan præsentere politikerne for et fælles udspil, som er uafhængigt af sektorinteresser. En alternativ fortolkning er, at direktionsmodellen indføres for at begrænse lokalpolitikernes indflydelse og sikre, at beslutninger i mindre grad er et udslag af politiske prioriteringer. Denne fortolkning er dog næppe holdbar, eftersom politikerne medvirker, når de administrative organisationsstrukturer fastlægges.

Resultatet taler til to forskellige litteraturer. For det første har den implikationer for den litteratur, som handler om politikernes indflydelse på den førte politik. Analysen er foretaget med udgangspunkt i danske kommuners administrative organisering. Et naturligt spørgsmål er derfor, om den formelle

administrative organisering også har en betydning for politikernes præferenceopfyldelse i fx komparative landestudier. Dette spørgsmål lader sig ikke umiddelbart afklare, om end der ikke umiddelbart er noget, der taler imod. På baggrund af undersøgelsen anbefales det, at de administrative organisationsstrukturer på linje med de politiske tages i betragtning i studier, hvor ambitionen er at undersøge, under hvilke omstændigheder enten partifarve eller politikernes præferencer har betydning for den førte politik. Dette gælder i særlig grad, hvis der må forventes en sammenhæng mellem de administrative organisationsformer og administrationens roller.

For det andet skriver resultatet sig ind i en mere generel litteratur om det formelle organisatoriske designs betydning for output og performance. Analyserne viser, at valget af formelle administrative organisationsstrukturer kan være forbundet med systematisk forskellige konsekvenser. Det paradoksale her er imidlertid, at mens de intenderede konsekvenser i form af en direkte effekt af organisationsstrukturerne på udgiftsvæksten ikke kan spores i analyserne, har organisationsstrukturerne til gengæld en ikke-intenderet effekt på politikernes præferenceopfyldelse. Dermed illustrerer analysen, at valget af administrativ ledelsesmodel ikke begrænser sig til alene at være enten et organisatorisk, styringsmæssigt eller økonomisk valg men også er forbundet med demokratiske konsekvenser, fordi politikernes præferencer under nogle betingelser har en stærkere indflydelse på output end under andre. Casen er således et eksempel på, at organisatoriske valg kan være forbundet med dilemmaer, hvor vidt forskellige hensyn af fx organisatorisk, fordelingsmæssig, økonomisk og demokratisk karakter taler for forskellige løsninger.

Resultaterne giver dermed også anledning til en vis skepsis vedrørende de mange administrative reformer og reorganiseringer, der med jævne mellemrum foretages. Ofte er det på forhånd hverken belyst, om reformerne faktisk sikrer opfyldelsen af deres formål, eller om de, som i dette eksempel, er forbundet med utilsigtede konsekvenser.

## Noter

1. Forfatteren takker Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew for kommentarer og sparring i forbindelse med artiklens tilblivelse.
2. Forklaringen kan også være af mere metodisk karakter. Fx er der i både den danske og den internationale litteratur betydelig forskel på, hvordan effekten af politik måles. Også den afhængige variabel kan antage forskellig karakter.
3. Politikere fra København, Aarhus, Odense og Aalborg blev ikke inddraget i undersøgelsen, fordi disse kommuner i forhold til deres størrelse og politiske styreformer

- adskiller sig så meget, at det ikke vurderes, at det er rimeligt at sammenligne dem med de øvrige kommuner.
4. Eftersom kommunalbestyrelsernes beslutninger som udgangspunkt træffes med simpelt flertal, kan der argumenteres for, at medianpræferencen ville være et mere relevant præferencemål. Gennemsnitspræferencen anvendes alligevel her, da præferencerne måles på en fempunktskala, og variationen mellem kommuner derfor ville være meget begrænset, såfremt medianpræferencen blev anvendt.
  5. Informationerne blev indhentet gennem en survey og alternativt telefoninterviews i tilfælde af manglende svar.

## Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) (2000). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokapolitik og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Berg, Rikke (2004). Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske skrifter* 5/2004. Odense: Syddansk Universitet.
- Blom-Hansen, Jens, Lars Christian Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A Comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45: 445-465.
- Boyne, George A. (1985). Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies. *British Journal of Political Science* 15 (4): 473-515.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Bækgaard, Martin (2008). *Undersøgelse af kommunale politikeres og embedsmænds udgiftspræferencer samt af kommunale organisationsforhold: Dokumentation og svarfordelinger*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bækgaard, Martin (2011). Committee Bias in Legislatures with a High Degree of Party Cohesion: Evidence from Danish Municipalities. *European Journal of Political Research* 50: 315-335.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank og Søren Serritzlew (2009). Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica* 41 (2): 215-230.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Peter Munk Christiansen and Marius Ibsen (2007). *Politik og forvaltning*. Aarhus: Academica.
- Derlien, Hans-Ulrich (1987). Public Managers and Politics, i Jan Kooiman og Kjell A. Eliassen (red.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage Publications.
- Egeberg, Morten (1999). The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making. *Public Administration* 77 (1): 155-170.



- Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen og Poul Erik Mouritzen (1998). The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager, i Kurt Klaudi Klausen og Annick Magnier (red.), *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hammond, Thomas H. (1986). Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science* 30 (2): 379-420.
- Hammond, Thomas H. (1996). Formal Theory and the Institutions of Governance. *Governance* 9 (2): 107-185.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren – Marionet eller dirigent?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hansen, Tore (2000). Policyanalyser – har kommunalpolitikken noen konsekvenser?, pp. 113-136 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokapolitik og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Imbeau, Louis M., Francois Pétry og Moktar Lamari (2001). Left-right Ideology and Government Policies: A Meta-analysis. *European Journal of Political Research* 40: 1-29.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006). Public Sector Growth: Comparing Politicians' and Administrators' Spending Preferences. *Public Administration* 84 (1): 185-204.
- Jespersen, Peter Kragh (2008). Kommunernes valg af administrative organiserings-og styringsformer, pp. 91-122 i Karin Hansen et al. (red.), *Nye kommuner i støbeskeen*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Laakso, Markku og Rein Taagepera (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lundtorp, Svend (2001). Udvikling af kommunestyret, i Rolf Norstrand and Niels Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF-forlaget.
- Meier, Kenneth J. og Laurence J. O'Toole (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review* 66: 177-193.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica.
- Nielsen, Jørgen Flohr (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Aarhus: Politica.
- Pallesen, Thomas (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance* 17 (4): 573-587.
- Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*, 5. udg. New York: Routledge.

- Schmidt, Manfred G. (1996). When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30: 155-183.
- Serritzlew, Søren (2003). Shaping Local Councillor Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background. *Scandinavian Political Studies* 26 (4): 327-346.
- Stevenson, William B. (1990). Formal Structure and Networks of Interaction within Organizations. *Social Science Research* 19 (2): 113-131.
- Sørensen, Rune J. (1995). The Demand for Local Government Goods. *European Journal of Political Research* 27: 119-141.
- Vabo, Signy Irene (2005). Committee Structure and Political Preferences: The Case of Norwegian Local Government. *European Journal of Political Research* 44: 563-592.
- Whitford, Andrew B. (2006). Unitary, Divisional, and Matrix Forms as Political Governance Systems. *Journal of Management Governance* 10 (4): 435-454.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston/Toronto: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron B. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*, 4. udg. Boston: Little, Brown and Company.

## Appendiks

Variabel	Definition	Kilde
Ændring i udgifterne på policyområdet (den afhængige variabel)	<p>Ændring i udgifter i procent på hvert policyområde fra 2007 til 2008. Policyområderne er afgrænset på følgende måde:</p> <p>Skoleudgifter: Summen af konto 3.22.01-04 og 3.22.06-10. Børne- pasningsudgifter: Summen af konto 3.22.05 og konto 5.25.10-19. Ældreudgifter: Summen af konto 5.32.32-35. Biblioteksudgifter: Konto 3.32.50. Kultur- og fritidsudgifter: Summen af konto 0.28, 0.32, 3.35 og 3.38.70-75. Vejudgifter: Summen af konto 2.22.01 og 2.28. Alle 2008-tal er deflaterede for at måle den reelle forandring fra 2007-2008. (deflator: Det kommunale løn- og prisindeks, som er tilgængeligt på <a href="http://www.im.dk/-/media/Filer-Publikationer/N/Kommuner%20og%20Regioner/2010/De-kommunale-og-regiona-&lt;br/&gt;le-budgetter-2009/Kom-Reg-Budget-2009.aspx">http://www.im.dk/-/media/Filer-Publikationer/N/ Kommuner%20og%20Regioner/2010/De-kommunale-og-regiona- le-budgetter-2009/Kom-Reg-Budget-2009.aspx</a>)</p>	Danmarks Statistik ( <a href="http://www.statistikbanken.dk">http://www.statistikbanken.dk</a> ): Tabellerne BUDK32 and REGK31
Budgetterede udgifter på policyområde pr. indbygger	Budgetterede udgifter i 2007 på policyområdet divideret med antallet af indbyggere (se afgrænsning af hvert policyområde ovenfor). Målt i tusinder af kr.	Danmarks Statistik ( <a href="http://www.statistikbanken.dk">http://www.statistikbanken.dk</a> ): Tabellerne BUDK32 and REGK31
Sammenlagt kommune	Dummyvariabel (1 = sammenlagt i forbindelse med kommunalreform i 2007, 0 = ikke sammenlagt)	Økonomi- og Indenrigs-ministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )
Indbyggertal	Antal indbyggere (målt i 1000)	Økonomi- og Indenrigs-ministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )
Det effektive antal partier	Det effektive antal partier, $N$ , er givet ved: $N = 1 / \sum p_i$ , hvor $p_i$ er parti $i$ 's andel af mandater i kommunalbestyrelsen	KMD's valgdatabase: ( <a href="http://www.kmdvalg.dk/kv/2009/adk.htm">http://www.kmdvalg.dk/kv/2009/adk.htm</a> )

Udgiftsbehov	Indeks for demografiske og socioøkonomiske indikatorer, som anvendes i det danske udligningssystem. Målt i 1000 kr.	Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )
Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008	Ændring i udgiftsbehov fra 2007 til 2008 i pct.	Se udgiftsbehovsvariablen
Velstand	<p>Variablen er inspireret af Mouritzen (1991: 98). Velstand opgøres ved hjælp af følgende formel:</p> $V = B + (T + R + L + S + A) / G$ <p>hvor</p> <p>V= velstand, B=Beskatningsgrundlag, T=tilskud og udligning, R=renteindtægter, L=Nettolåntagning, S=Selskabsskat, A=anden finansiering (inklusive refusion af købsmoms), G=det for hele landet gennemsnitlige beskatningsniveau</p> <p>Bortset fra G, som er en procentsats, er alle elementer i formelen målt i tusinder af kr. pr. indbygger</p> <p>Ændring i velstand fra 2007 til 2008 i pct.</p>	Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal ( <a href="http://www.noegletal.dk">www.noegletal.dk</a> )
Ændring i velstand 2007 til 2008	Ændring i velstand fra 2007 til 2008 i pct.	Se velstandsvariablen
Gennemsnitlig politikerpræference	Gennemsnit af svarene på en fempunktskala om, hvorvidt man i 2008, sammenlignet med 2007, på hvert af policyområderne ønskede at bruge flere eller færre ressourcer (1 = meget færre; 2 = færre; 3 = samme niveau; 4 = flere; 5 = meget flere)	Spørgeskema
Administrative model	En variabel som tager værdien 1, hvis der er tale om en direktionsmodel og værdien 0, hvis der er tale om en forvaltningsmodel	Interviews
Gennemsnitlig topembedsmandspræference	Gennemsnit af svarene på en fempunktskala om, hvorvidt man i 2008, sammenlignet med 2007, på hvert af policyområderne ønskede at bruge flere eller færre ressourcer (1 = meget færre; 2 = færre; 3 = samme niveau; 4 = flere; 5 = meget flere)	Spørgeskema